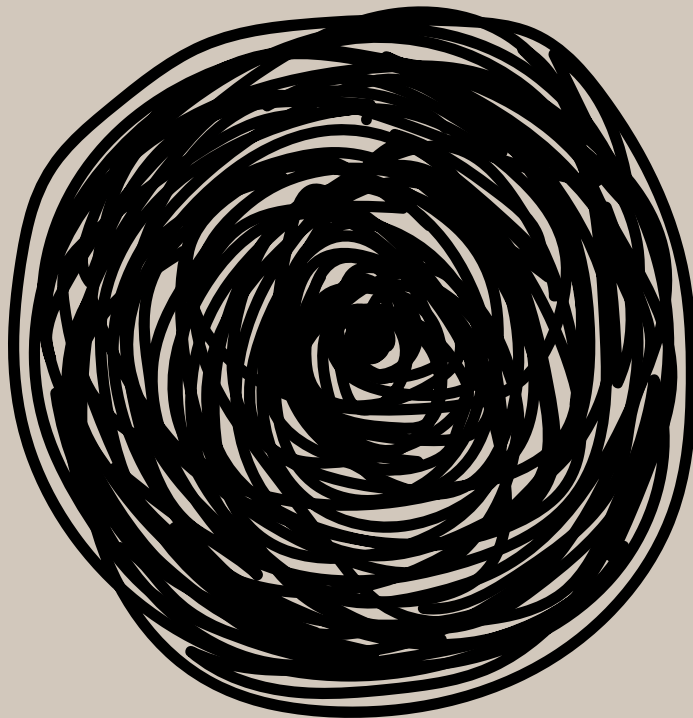


Podrivanje demokratije

Procesi i institucije u Srbiji od 2010. do 2020. godine



Urednik
Dušan Spasojević

Izdavač
CRTA
(Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost)
Takovska 23, 11000 Beograd
Tel.: +381 11 24 00 062 / E-mail: office@crt.rs
www.crt.rs

Za izdavača
Vukosava Crnjanski

Lektura i korektura
Marijana Milošević

Dizajn i prelom
Jelena Šušnjar

Štampa
Belpak, Beograd

Tiraž
100 primeraka

ISBN 978-86-901428-1-1

Beograd, 2021



Kingdom of the Netherlands

Za sadržaj publikacije isključivo je odgovorna Crta i stavovi izneti u njoj ne odražavaju zvanične stavove Vlade Kraljevine Holandije

Podrivanje demokratije

Procesi i institucije u Srbiji od 2010. do 2020. godine

CRTA:

Sadržaj

Uvodna reč	9
Uvod	11
Ocena stanja demokratije	15
Vladavina prava	17
Izbori u Srbiji od 2008. do 2020. godine	45
Parlament Srbije	79
Političke partije u Srbiji	105
Ljudska prava i demokratija	127
Rodna ravnopravnost u Srbiji	143
Mediji i demokratija	159
Civilno društvo u Srbiji	181
Klasne nejednakosti i demokratija	203
Međunarodni uticaj na demokratiju u Srbiji	225
Uticaj najvažnijih trendova na stanje demokratije	251
Preporuke - kako demokratizovati Srbiju?	267
Biografije autora i autorki	281

Parlament Srbije

Tara Tepavac

Uvod

Sve veći broj istraživanja ukazuje da je snažan, delotvoran i cenjen parlament vitalni preduslov za jaku i stabilnu demokratiju, ili čak „institucionalni ključ demokratizacije“, jer pojačava odgovornost izvršne vlasti, predstavlja podsticaj za jače političke stranke i pospešuje veze između izabranih zvaničnika i građana (Fish, 2006: 18). Kao što Fiš tvrdi: „prisustvo moćnog zakonodavnog tela je pravi blagoslov za demokratizaciju“ (Fish, 2006: 5). Republika Srbija, kao država zasnovana na vrednostima vladavine prava i principima građanske demokratije, utkala je snažno zakonodavstvo u srž svog ustavnog uređenja.

Narodna skupština Republike Srbije (u daljem tekstu: Skupština) predstavlja kamen temeljac srpske parlamentarne demokratije, s predsednikom Narodne skupštine uz premijera i predsednika Republike na čelu države. U skladu sa Ustavom, parlament je najviše predstavničko telo i nosilac zakonodavne vlasti u Republici (član 99), zadužen za nadzor izvršne vlasti. Ipak, uprkos čvrstom formalnom položaju i ovlašćenjima koja su sadržana u normativnom okviru, Skupština Srbije se poslednjih godina suočava sa urušavanjem moći i uticaja koji se pokazuju u praksi.⁵⁵ Pored toga, može se tvrditi da parlament još uvek nije pokazao svoj puni potencijal zbog različitih izazova koji ometaju njegovo efektivno funkcionisanje. Iako su zabeležena neka poboljšanja posle 2000, učinak parlamenta bio je na niskom nivou pod različitim vladama od devedesetih, oslabljen i formalnim i neformalnim pravilima i praksama koje umanjuju njegovu moć. Iako su neke od ovih praksi ukinute, poput blanko poslaničkih ostavki koje su iskorenjene izmenama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2011. godine, položaj i uticaj parlamenta u praksi su još uvek daleko od delokruga predviđenog Ustavom. Zbog dominantne uloge političkih partija u političkom sistemu, nedostatka direktnog predstavljanja i odgovornosti poslanika prema svojim izbornim jedinicama, parlament

⁵⁵ Prema indeksu parlamentarne moći koji su razvili Fish i Kroenig, Skupština Srbije bi trebalo da bude među jačim parlamentima na osnovu normativnog i institucionalnog sistema (Fish i Kroenig, 2009). Ipak, u praksi se njegova snaga retko prikazuje zbog trendova i prepreka koje ga sprečavaju da iskoristi svoj puni potencijal, poput slabe opozicije, prepoznate u klasifikaciji koju je razvio King (King, 1976). U skladu s njegovom klasifikacijom modela odnosa između zakonodavne i izvršne vlasti, Skupština Srbije predstavlja kombinaciju opozicionog modela sa elementima međupartijskog modela odnosa, koji je pretežno obeležen dominacijom izvršne vlasti i slabom parlamentarnom opozicijom koja nema značajnijeg uticaja na zakonodavni proces (Lončar i Spasojević, 2013).

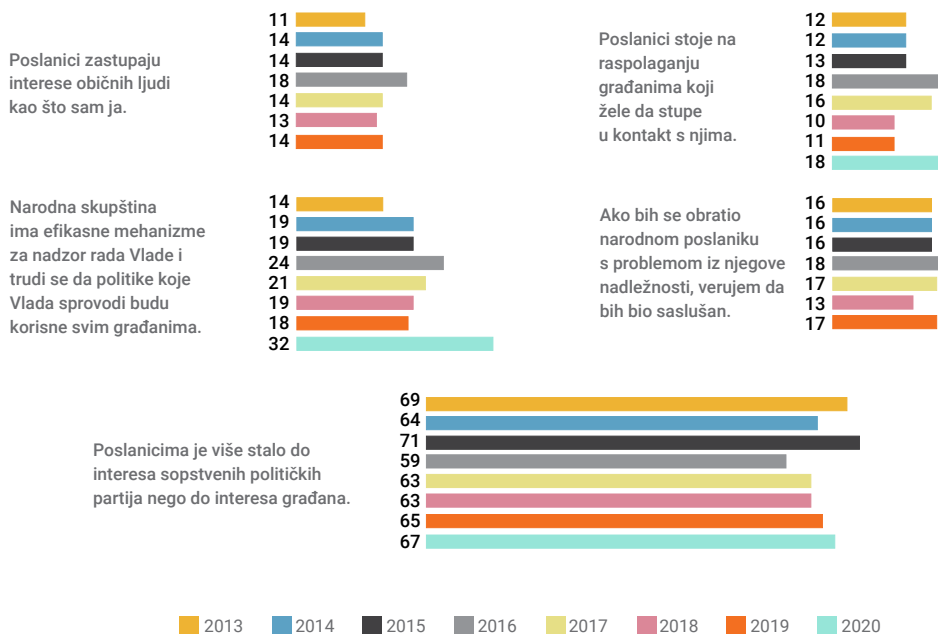
ne deluje u svojoj punoj nezavisnosti odnosno moći, uprkos solidnom ustavnom uređenju. Ovakve pojave koje remete odnos snaga primećene su i u domaćim i u međunarodnim indeksima koji prate stanje demokratije i funkcionisanje institucija.⁵⁶

Štaviše, interesovanje građana za parlament se smanjilo, a nisko poverenje u Skupštinu urušilo je sveukupno poverenje u demokratiju (Grafikon 1. Stavovi građana prema parlamentu). Ispitivanja javnog mnjenja otkrila su vrlo nisko interesovanje i poverenje građana u parlament, s trendom opadanja tokom poslednjih nekoliko godina. Prema poslednjim saznanjima iz 2020. godine, 42% građana nije zadovoljno radom prethodnog saziva Skupštine Srbije (od 2016. do 2020. godine). Dodatno, 67% građana veruje da poslanici više brinu o interesima svojih političkih partija nego o interesima građana, u poređenju sa 59% u 2016. godini. Takođe, istraživanje je pokazalo da 58% građana misli da poslanici uništavaju ugled parlamenta svojim ponašanjem, za razliku od samo 19% građana koji se ne slažu sa ovom izjavom (CRTA, 2020). S druge strane, u istoj anketi primećeno je da su građani zadovoljniji radom Vlade nego parlamenta. Različite ankete pokazuju da građani imaju više poverenja u izvršnu vlast nego u Skupštinu, dok se u rezultatima nekih istraživanja podvlači da je predsednik Vučić dostigao najveći procenat poverenja građana prema predsedniku Republike zabeležen u poslednje dve decenije.⁵⁷

56 Videti na primer: Freedom in the World 2020 – Serbia Country Report by Freedom House, Bertelsmann Stiftung's BTI 2020 Country Report – Serbia. Gütersloh, and Autocratization Surges–Resistance Grows. Democracy Report 2020 by V-Dem Institute.

57 Videti na primer: CRTA, Istraživanje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji, Beograd: CRTA, septembar 2019; Dušan Vučićević i Nikola Jović, Odlazak mladih i nepoverenje u politiku u Srbiji, Beograd: Vestminsterska fondacija za demokratiju, Srbija, maj 2020, <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/05/WFD-Serbia-Istraz%CC%8Civanje-i-analiza-Odlazak-mladih-i-nepoverenje-u-politiku-2020.pdf>; Ognjen Zorić, Građani više veruju Vučiću nego institucijama, Radio Slobodna Evropa, 11. 12. 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/istrazivanje-percepcija-korupcije/29650133.html>; NovaS, Ipsos: Građani najviše veruju Vučiću, podržavaju i mere, 22. 4. 2020. <https://nova.rs/vesti/politika/ipsos-gradani-najvise-veruju-vucicu-podrzavaju-i-mere/>

Grafikon 1. Stavovi građana prema parlamentu



Izvor: CRTA, Istraživanja o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji 2013–2020

Ovakav raskorak je dodatno podstaknut procesom prezidencijalizacije i personalizacije politike, u kom se povećavaju značaj i moć lidera nauštrb političkih partija. Kako objašnjavaju Stojiljković i Spasojević, vladajuća Srpska napredna stranka koju predvodi aktuelni predsednik Vučić, predstavlja: „odličan primer prezidencijalizacije i personalizacije politike u situaciji kada masovni mediji i društvene mreže omogućavaju liderima stalnu i direktnu komunikaciju s biračima, ali i poboljšane mehanizme partijske discipline i nadzora“ (Stojiljković i Spasojević, 2018: 121). Centralizacija moći, prožimanje jednostranih narativa u javnom prostoru i dominacija u medijima u celini doprinose prikazivanju predsednika kao jedinog autoriteta koji je u očima građana zadužen za sva pitanja i teme, bez obzira na ustavno uređenje. Povećana popularnost predsednika Republike, koji je istovremeno i predsednik Srpske napredne stranke koja dominira parlamentom, odražava sve veći trend opadanja podrške demokratiji širom sveta.⁵⁸

58 Na primer: the Freedom House Report, Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy, Freedom House: Washington DC, 2020; as well as Mounk, Yascha and Roberto Foa, The End of the Democratic Century, Foreign Affairs 97 (3), pp. 29–36; and Miran Lavrič & Florian Bieber (2021) Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans, Problems of Post-Communism, 68: 1, 17-26, DOI: 10.1080/10758216.2020.1757468

Ovo poglavlje analizira funkcionisanje i učinak Skupštine Srbije tokom protekle decenije (2008–2020), kao jedne od ključnih institucija koja štiti demokratiju i obezbeđuje funkcionisanje demokratskih procesa, sa ciljem da pruži uvide koji doprinose sveobuhvatnom pregledu stanja u srpskoj demokratiji. Analiza se fokusira kako na njenu formalnu moć koja je osigurana kroz zakonodavni okvir, tako i na sprovođenje njenih odgovornosti u praksi. Uticaji srpskog izbornog sistema, partijskog sistema i stanja u medijima na oblikovanje preduslova za funkcionisanje i reprezentativnost parlamenta nisu u fokusu ove analize zbog ograničenog obima i dužine publikacije. Oni bi ipak trebalo da budu uzeti u obzir u celokupnoj raspravi o položaju i učinku parlamenta. Dragoceni uvidi u vezi s tim nude se u dva poglavlja ove publikacije. Cilj je da se identifikuju ključne karakteristike i trendovi u radu ove institucije koji utiču na njen učinak i efektivnost. Analiza se fokusira na poslednja četiri mandata Skupštine koja su obeležila njeno funkcionisanje tokom poslednje decenije, u skladu s delokrugom ove publikacije, koja uključuje osmi saziv (jun 2008–maj 2012), deveti saziv (maj 2012–april 2014), deseti saziv (april 2014–jun 2016) i jedanaesti saziv (jun 2016–avgust 2020).

Položaj i učinak parlamenta procenjuju se pomoću kombinacije kvantitativnih i kvalitativnih metoda, zasnovanih na korišćenju statistike o radu i aktivnostima parlamentarnih tela i poslanika okupljenih putem platforme Otvoreni parlament, kvalitativnih procena zasnovanih na analizama javno dostupnih izvora, uključujući zakonodavni okvir, izveštaje državnih institucija i renomiranih domaćih i međunarodnih organizacija, kao i pomoću nalaza ispitivanja javnog mnjenja o stavovima građana, percepciji i poverenju u Skupštinu i narodne poslanike. Ovo poglavlje je strukturirano u tri glavna segmenta, u kojima se ocenjuje formalni položaj i nezavisnost Skupštine, kao i učinak u izvršavanju zakonodavne i nadzorne uloge.

Položaj i nezavisnost parlamenta: isprazna snaga

Ustavom Republike Srbije parlamentu je dodeljena moćna uloga u državi, s glavnim funkcijama koju ima i većina parlamenata u Jugoistočnoj Evropi, a to su: predstavnička, zakonodavna, izborna i nadzorna funkcija (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 7-8). Parlament bira Vladu, nadgleda njen rad i odlučuje o isteku mandata ministara i Vlade, koja je sa svoje strane odgovorna Skupštini za državnu politiku, sprovođenje zakona, svoj rad, kao i za rad organa javne uprave (Ustav, čl. 99, 124 i 125).

Međutim, može se tvrditi da parlament nikada nije uspeo u primeni svih ovlašćenja propisanih normativnim okvirom da iskoristi svoj puni potencijal u praksi. Nakon poboljšanja u funkcionisanju i radu parlamenta posle promene režima, Skupština se suočila sa nazadovanjem svoje moći i uticaja u praksi. Ograničenja parlamenta odra-

žavaju kako strukturne slabosti, tako i one povezane sa autoritarnim tendencijama primećenim tokom proteklih godina. Strukturne slabosti odnose se na zakonodavni i institucionalni okvir, te dugoročne slabosti u formalnim i neformalnim praksama koje su podrivale položaj i funkcionisanje parlamenta mnogo pre dolaska trenutne većina na vlast. Najslabije tačke su indolentni parlamentarni odbori; gorepomenuta praksa blanko ostavki poslanika; stranački sistem i nedostatak unutrašnjih demokratskih procedura i konkurentnosti unutar partija; kao i centralizovani izborni sistem s jedinstvenom izbornom jedinicom i nedostatak obavezujućih lista kandidata, čime se veza između poslanika i glasača svela na minimum, a vlast centralizovala u rukama političkih partija i njihovog rukovodstva.

S druge strane, specifičnije slabosti odnose se na autoritarni zaokret uočen tokom poslednjih osam godina, koji je urušio parlament kroz formalna i neformalna pravila i prakse. Centralizacija moći u rukama izvršne vlasti – posebno predsednika, značajno je degradirala položaj parlamenta. Iako predsednik ima prilično skromne nadležnosti na papiru, poslednjih godina njegov uticaj u praksi daleko premašuje mandat predviđen Ustavom. Predsednik Vučić, kao direktno izabrani predsednik Republike, koji je istovremeno i lider vladajuće stranke i nosilac liste parlamentarnih izbora od 2014. do 2020. godine, predstavlja najmoćnijeg aktera zbog intenzivnih propagandnih aktivnosti i jake partijske discipline.

Pored velikog uticaja izvršne vlasti, delotvornost parlamenta urušena je i unutrašnjom praksom, koja uključuje zanemarivanje parlamentarnih procedura i mehanizama (propust da se na dnevni red uvrsti predlog zakona opozicionih poslanika ili napuštanje prakse poslaničkih pitanja u vezi sa aktuelnom temom), njihova zloupotreba (kao kod stotina amandmana koje je predlagala vladajuća većina ili postavljanja „prijateljskih“ pitanja tokom vremena predviđenog za poslanička pitanja), kao i indirektna ili direktna kršenja Poslovnika (npr. propuštanjem da se raspravlja o izveštajima nezavisnih tela u predviđenom vremenskom okviru).

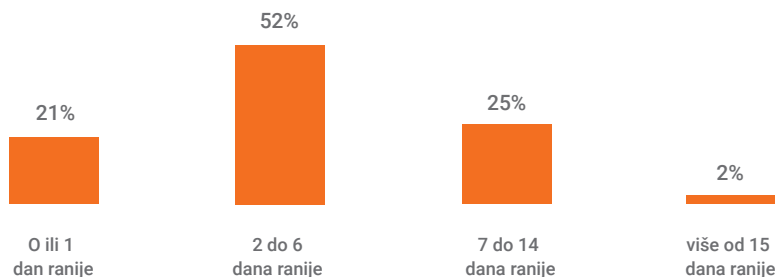
Sprovođenje zakonodavne vlasti ili klimanje glavom?

Skupština Srbije ima značajna ovlašćenja da inicira, razmatra i menja zakone, u skladu s normativnim okvirom. Prema zakonskom okviru, proces predlaganja zakona može se podeliti u nekoliko glavnih etapa: predlaganje zakona, razmatranje predloga od strane parlamentarnih odbora i razmatranje predloga na plenarnom zasedanju, nakon čega slede glasanje i proglašenje zakona (Pejić, 2011: 182). Ipak, u praksi se ova opsežna zakonodavna ovlašćenja često ne koriste na način koji suštinski doprinosi kvalitetu zakona. Tokom poslednje decenije, zakoni bi najčešće „projurili“ kroz

Skupštinu, bez značajnijeg angažovanja poslanika. Zakonodavni postupak je uglavnom vođen na brzinu, uz kratke vremenske rokove u okviru redovne procedure za usvajanje zakona i uz često pribegavanje hitnom postupku. Odbori i plenarne sednice često su se ugovarali na brzinu, s tim što je dnevni red plenarnih sednica objavljivan u poslednjem trenutku, čime se poslanicima ostavljalo malo vremena za pripremu i izradu amandmana. Štaviše, rasprava na plenarnom zasedanju se najčešće nije ticala zakona na dnevnom redu, zakonodavnim procesom je sve više dominirala vladajuća većina, dok opsežna zakonodavna ovlašćenja nisu bila podjednako dostupna svim poslanicima, nauštrb onih iz opozicije koji su bili u nepovoljnom položaju zbog zloupotrebe postupka i drugih opstruktivnih praksi (kao što je filibaster).

Opšti ishitreni način koji karakteriše vršenje zakonodavne uloge u Skupštini može se ilustrovati uobičajenim sazivanjem plenarnih sednica u poslednjem trenutku, kao i čestim pribegavanjem hitnom postupku za usvajanje zakona koji nisu uvek bili opravdani. Na primer, prema Poslovniku, predsednik Skupštine treba da sazove sednice: „po pravilu, najmanje sedam dana pre datuma određenog za početak sednice“, s mogućnošću da se sazove i u kraćem roku, pod uslovom da se na početku sednice navede razlog (Poslovnik, član 86). Ipak, u praksi je samo četvrtina sednica sazvana sedam ili više dana unapred tokom poslednjeg skupštinskog saziva (Grafikon 2). Nasuprot tome, više od 70% sednica zakazano je između jednog i šest dana pre datuma održavanja, uključujući jedno zasedanje koje je bilo sazvano istog dana kada se i održalo. Konačno, samo dve od 102 sednice Skupštine, održane tokom poslednjeg 11. saziva, sazvane su više od dve nedelje unapred.

Grafikon 2. Koliko dana unapred su zakazivane sednice u toku 11. saziva Skupštine?



Izvor: Otvoreni parlament

Nije potrebno posebno naglasiti da takva praksa ostavlja malo prostora poslanicima da se pripreme za sednice i doprinesu raspravi o zakonu, kao i drugim odlukama koje Skupština donosi. Činjenica da Skupština nije usvojila godišnji plan rada pogoršava predvidljivost i strukturu zakonodavnog procesa u praksi. Prethodno istraživanje je istaklo uticaj nedostatka koordinacije između izvršne i zakonodavne vlasti, kao i unutar samog parlamenta, na mogućnosti poslanika da planiraju i pripremaju svoj rad i ispunjavaju svoju ulogu u punom kapacitetu predviđenom normativnim okvirom, jer često ne znaju šta će biti na dnevnom redu (Tepavac, 2019).

Učestala i često nepotrebna upotreba hitnog postupka za usvajanje zakona takođe je doprinela ograničavanju suštinskog doprinosa poslanika zakonodavnom procesu. Negativan trend korišćenja hitnog postupka kao pravila umesto izuzetka dostigao je 80% između 2012. i 2013. godine, nakon čega je opao na 36% zabeleženih u poslednjem sazivu, ako se uzmu u obzir svi zakoni, uključujući i ratifikacije međunarodnih sporazuma, predloge novih zakona, kao i izmene i dopune zakona. Međutim, upotreba hitnog postupka za usvajanje ključnih zakonodavnih dokumenata, koji uglavnom zahtevaju veći fokus poslanika, i dalje je značajna, sa 49% svih novih zakona i izmena zakona usvojenih po hitnom postupku u prošlom sazivu (2016–2019).

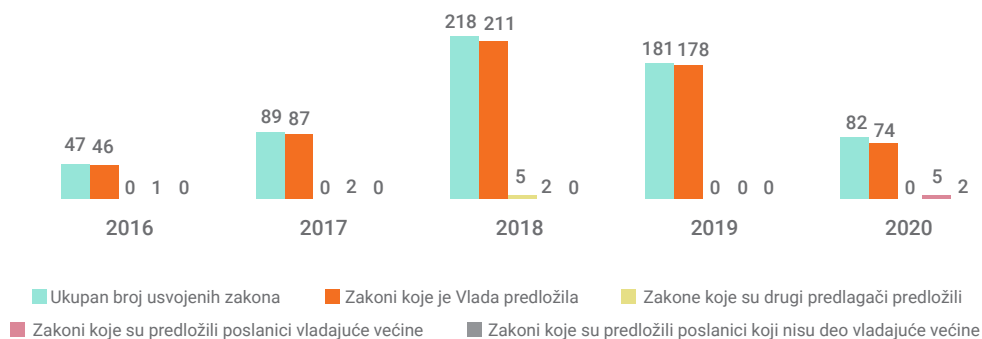
Na dnevnom redu parlamenta nema zakona koje predlažu poslanici

Pravo predlaganja zakona i drugih opštih akata imaju svu narodni poslanici, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti (Ustav, član 107). Najčešći predlagač zakona je Vlada, u skladu sa široko rasprostranjenom uobičajenom praksom, što nije iznenađujuće zbog specifičnog položaja datog pravnim okvirom, kao i zahvaljujući čvrstoj podršci organizacionih, finansijskih i stručnih kapaciteta.⁵⁹ Međutim, velika neslaganja uočena u dinamici među predlagačima zakona koje je Skupština usvojila tokom protekle decenije zahtevaju veću pažnju. Procenat zakona usvojenih na predlog Vlade tokom protekla četiri skupštinska saziva bio je znatno veći u poređenju s prethodnim učinkom. Prema studiji koja analizira zakonodavnu funkciju Skupštine, u periodu od 2005. do 2010. godine Vlada je u proseku

59 Na primer: Slaviša Orlović (2007) Nadležnost parlamenta. U: Pavlović, V., Orlović S. (prir.), Dileme i izazovi parlamentarizma, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, str. 147; Marjana Pajvančić, Zakonodavni postupak (2007). U: Pavlović, V. i S. Orlović (prir.), Dileme i izazovi parlamentarizma, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, str. 204; i Marjana Pajvančić (2008) Parlamentarno pravo. Beograd: Konrad Adenauer predstavništvo Beograd, str. 150.

predlagala oko 62% zakona i drugih akata (Đurašinović Radojević, 2012: 82). Udeo je znatno povećan od 11. saziva, tokom kojeg je Vlada predložila 598 od 617 usvojenih zakona, što predstavlja 97% svih usvojenih zakona u Skupštini od 2016. do 2020. godine (Grafikon 3). Među preostalim 19 zakona nalazi se 12 zakona koje su predložili poslanici vladajuće većina, samo dva zakona koja je predložila opoziciona poslanica i pet zakona koje je predložio guverner Narodne banke Srbije.⁶⁰

Grafikon 3. Odnos zakona usvojenih tokom 11. saziva prema predlagaču



Izvor: Otvoreni parlament

Takva odstupanja nisu znak nedostatka poslaničke aktivnosti u predlaganju zakona i izmena zakona, već su rezultat uobičajenog načina definisanja dnevnog reda plenarnog zasedanja previđanjem zakonodavnih predloga koje su podneli opozicioni poslanici. Tokom 11. saziva zakoni koje su predlagali poslanici opozicije jedva da su ikad stigli na dnevni red, jer ih predsednik Skupštine nije uvrštavao u dnevni red plenarnih sednica. Tokom ovog parlamentarnog saziva tokom kog je bilo 60 redovnih i 42 vanredna zasedanja, samo su četiri predloga poslanika koji ne pripadaju vladajućoj većini uvrštena u dnevni red plenarnih sednica.⁶¹ Istovremeno, na kraju ovog skupštinskog

60 Dva usvojena zakona koja je podnela opoziciona poslanica su Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnim izborima i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, koje je podnela tadašnja opoziciona poslanica iz Demokratske stranke, gospođa Gordana Čomić, koja je kasnije isključena iz Demokratske stranke zbog protivljenja odluci stranke da bojkotuje izbore 2020. godine. Iako njena izborna lista nije uspela da pređe cenzus, imenovana je za ministarku u novoizabranoj Vladi koju predvodi vladajuća Srpska napredna stranka. Takođe, treba napomenuti da su ovi predlozi izazvali zabrinutost javnosti jer su rezultirali promenama izbornih zakona samo nekoliko meseci pre izbora, suprotno međunarodnim standardima i najboljoj praksi.

61 Prvi put od 2015. godine dva predloga poslanika koji nisu pripadnici vladajuće većine (Nenad Čanak, Olena Papuga i Nada Lazić) uvrštena su u dnevni red plenarne sednice u martu 2019. godine, uključujući Predlog Zakona o finansiranju Autonomne Pokrajine Vojvodine i Predlog rezolucije Narodne skupštine Republike Srbije o Vojvodini. Međutim, nisu dobili dovoljnu podršku narodnih poslanika da bi bili usvojeni. U februaru 2020. godine, gorenavedena dva zakona koja je podnela poslanica opozicione Demokratske stranke Gordana Čomić uvrštena su u dnevni red plenarne sednice i usvojena.

saziva, ukupno 246 zakonodavnih predloga ostalo je u proceduri neadresirano, uključujući 224 predloga poslanika, 21 predlog Vlade i jednu zakonodavnu inicijativu upućenu od strane 36.316 građana. Takva praksa ukazuje na to da, iako poslanici iz opozicije *de jure* imaju pravo da iniciraju i menjaju zakone, oni u praksi *de facto* nisu u mogućnosti da ostvare svoje Ustavom zagantovano pravo. Iako je suštinski ograničio njihovo pravo na predlaganje zakona, predsednik Skupštine zapravo nije direktno prekršio Poslovnik, ostavljajući ih u parlamentarnoj proceduri bez kraja, ne postupajući po njima jer je tačan rok u kojem moraju biti uključeni u dnevni red sednice izostavljen izmenama prethodne verzije Poslovnika iz 2009. godine.⁶²

Filibaster – opstruiranje rasprave o predloženom zakonodavstvu

Pored toga što su im ograničena ovlašćenja za pokretanje zakona, moć poslanika da razmatraju i menjaju zakone dodatno osujećuju različite opstruktivne prakse (*filibaster*) kojima je vladajuća većina apsurdno pribegavala.⁶³ Bez direktnog kršenja Poslovnika, vladajuća većina je efikasno ograničila značajnu zakonodavnu ulogu Skupštine tako što je, na primer, objedinjavala desetine nepovezanih tačaka dnevnog reda u plenarnoj raspravi, te podnosila nebrojene amandmane bez istinski relevantnog sadržaja, čime je opozicionim poslanicima ograničavano vreme govora, te banalizovala raspravu u plenumu.⁶⁴

Kao rezultat toga, predlozi zakona se u većini slučajeva usvajaju ishitreno i bez značajne rasprave na plenarnom zasedanju, što utiče na kvalitet zakonodavstva koje Skupština usvaja. Usvajanje manjkavih zakonskih rešenja ostavlja teške posledice na kvalitet svakodnevnog života građana.

62 Prema članu 140. prethodne verzije Poslovnika Narodne skupštine iz 2009. godine, predlog zakona mora biti uvršten u dnevni red sednice Skupštine u roku od 60 dana, uz dodatnih 30 dana u izuzetnim slučajevima. Poslovnik Narodne skupštine, Službeni glasnik Republike Srbije, 14/2009. Detaljnije videti u: Slobodan Vukadinović, Odnos između građana i poslanika posle izbora. U: Izbori u domaćem i stranom pravu, str. 261–264.

63 Činjenica da je vladajuća većina koristila filibastersku praksu je paradoks, jer je to obično način na koji opozicija ometa rad parlamentarne većine. Za više detalja o filibasterskim praksama sprovedenim tokom 11. saziva, vidi: Tara Tepavac, Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili fasada demokratije, Beograd: CRTA, 2019.

64 Postupak razmatranja i usvajanja predloga zakona detaljno je regulisan Poslovnikom o radu Narodne skupštine. Videti: Poslovnik o radu Narodne skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

Jedna od najupečatljivijih ilustracija takve prakse bilo je usvajanje Zakona o budžetu dve godine zaredom, 2017. i 2018. godine. Tokom poslednje dve decenije, Vlada je više puta kršila predviđeni vremenski okvir predlažući budžet Skupštini sa zakašnjenjem i time značajno skraćujući vreme koje je poslanicima potrebno za pripremu za raspravu (Otvoreni parlament, 2018a: 9). U decembru 2017, novi Zakon o budžetu usvojen je kao šesta od ukupno 31 tačke dnevnog reda sednice, *de facto* bez ikakve značajne rasprave. Diskusija o predlogu na plenarnom zasedanju ometana je zloupotrebom Poslovnika koji predviđa mogućnost načelne rasprave o: „nekoliko zakona na dnevnom redu istog zasedanja, koji su međusobno uslovljeni, ili su odredbe u njima povezane“ (član 157). Štaviše, kako redosled predloga zakona na dnevnom redu nije precizno propisan, predloženi Zakon o budžetu stavljen je posle manje važnih tačaka, dok su poslanici iz vladajuće većine podneli 436 amandmana, od čega se 400 odnosilo na prve tačke dnevnog reda, a potom posvetili sve vreme predviđeno za debatu kako bi predstavili ove amandmane koji nisu na bilo koji relevantan način doprinali tekstu predloga, i na kraju ih povlačili pre samog glasanja. Nedostatak značajne rasprave obeležilo je usvajanje državnog budžeta i naredne godine, sa Zakonom o budžetu koji je predložen kao četvrta tačka konsolidovanog dnevnog reda, zajedno sa još 61 različitim predlogom.⁶⁵ Ovakvo dramatično stanje je navelo većinu opozicionih poslanika da bojkotuju rad Skupštine, u čemu su neki od njih istrajali do kraja mandata 11. skupštinskog saziva 2020. godine.

Parlamentarni nadzor forme radi

Slično zakonodavnoj funkciji, normativni okvir pružio je Skupštini Srbije široka ovlašćenja da vrši nadzor nad radom izvršne vlasti i zahteva njenu odgovornost. Skupština nadgleda rad Vlade, službi bezbednosti, guvernera Narodne banke Srbije, ombudsmana, kao i drugih organa i tela u skladu sa zakonom, kroz niz mehanizama regulisanih Poslovníkom o radu Narodne Skupštine (čl. 204 do 229) i drugog relevantnog zakonodavstva (Zakon o Narodnoj skupštini, čl. 15 i 27). Za razliku od zakonodavne uloge parlamenta, kojom prirodno dominira vladajuća većina, parlamentarna kontrola predstavlja najvažniji mehanizam u rukama parlamentarne opozicije (Spasojević 2012: 135). Skupštini su na raspolaganju i „mekši“ mehanizmi za parlamentarni nadzor, a čiji cilj je provera, ispitivanje, kritika i pozivanje izvršne vlasti na odgovornost, kao i „jači“ koji obuhvataju čak i disciplinske i zakonske sankcije (Gregory, 1990: 64).

⁶⁵ Na dnevnom redu su, između ostalog, bili: Zakon o duvanu, Zakon o vodama, Zakon o Fondu za nauku i Zakon o radijacijskoj i nuklearnoj sigurnosti i bezbednosti.

Normativni okvir dodelio je parlamentu mogućnost da koristi „oštrije mehanizme“, poput pokretanja interpelacije na pisani predlog najmanje 50 poslanika i izglasavanje nepoverenja Vladi ili članu Vlade koje je pokrenulo najmanje 60 narodnih poslanika, ali njihova upotreba u praksi nije česta.⁶⁶ Kako se njihova delotvornost i uticaj u praksi razlikuju u odnosu na strukturu i snagu parlamentarne većine, nije iznenađujuće što takvi mehanizmi nisu pokrenuti od 2011. godine. Interpelacija je poslednji put pokrenuta tokom osmog saziva, kada su poslanici podneli zahtev ukupno šest interpelacija Srpske radikalne stranke (pet) i Demokratske stranke Srbije (jedna), među kojima su samo dve sprovedene putem rasprave, prema dostupnim podacima.⁶⁷ Što se tiče zahteva za izglasavanje nepoverenja, oni su poslednji put razmatrani 2008. godine, kada je Vlada Mirka Cvetkovića na kraju stekla poverenje većine poslanika (Spasojević, 2012: 144). Noviji pokušaj opozicije poslaničkih grupa „Dosta je bilo“ i „Dveri“ u februaru 2018. nije dobio dovoljnu podršku poslanika da pokrenu zahtev za izglasavanje nepoverenja.

Nasuprot tome, čini se da je upotreba poslaničkih pitanja, javnih rasprava i razmatranje izveštaja državnih organa, organizacija i tela rasprostranjenija. Što se tiče anketnih odbora i komisija, iako postoje podaci o uspostavljanju takvih tela, ona retko daju konkretne i značajne rezultate. Nadzorni mehanizmi se uglavnom zloupotrebljavaju na tri načina: (1) izbegavanjem upotrebe raspoloživih mehanizama za parlamentarni nadzor, najčešće bez kršenja zakona i uz zaobilazanje propisa; (2) simboličnom upotrebom mehanizma s jedinom svrhom ispunjavanja puke forme, ali bez suštinskog doprinosa delotvornom parlamentarnom nadzoru i (3) namernom zloupotrebom postojećih mehanizama sa ciljem da se Vladi aplaudira, umesto da se kontroliše njen rad i da se poziva na odgovornost prema građanima. Ove prakse se najbolje mogu ilustrovati načinima na koji se koriste mehanizmi parlamentarne kontrole i nadzora, kao što su: poslanička pitanja, javne rasprave i saradnja s nezavisnim institucijama.

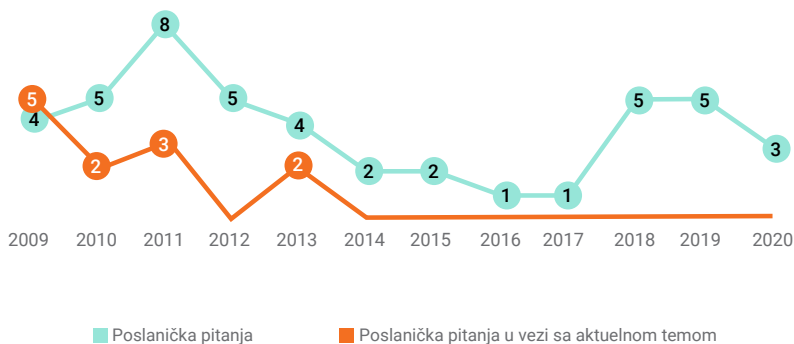
66 Promene Ustava iz 2006. godine doprinele su stabilnosti izvršne vlasti, na štetu nadzornih ovlašćenja parlamenta, ograničavanjem okolnosti za pokretanje ovog mehanizma, obezbeđivanjem povećanja broja poslanika potrebnih za podnošenje zahteva za izglasavanje nepoverenja Vladi sa 20 na 60, te uvođenjem odredbe kojom se narodni poslanici čiji predlog o nepoverenju Vladi nije izglasan obavezuju da sačekaju 180 dana kako bi podneli novi. Videti čl. 129–130. Ustava Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006; član 56. Zakona o Narodnoj skupštini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 9/2010; i člana 18. Zakona o Vladi „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2005; i čl. 217–227, Poslovnik o radu Narodne skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

67 Podaci s veb-stranice Narodne skupštine uključuju podatke o zasedanju i raspravi o interpelacijama, ali ne i podatke o datumu ili ishodu glasanja.

Poslanička pitanja

Najčešće korišćeni instrument parlamentarne kontrole su pitanja poslanika upućena predstavnicima Vlade, u delokrugu njihove nadležnosti. Poslanici svoja pitanja mogu da upute u pisanoj ili usmenoj formi putem mehanizma poslaničkog pitanja, na koja predstavnici Vlade imaju obavezu da odgovore.⁶⁸ Ovaj mehanizam može pokrenuti bilo koji poslanik, svakog poslednjeg četvrtka u mesecu tokom trajanja parlamentarnih sednica redovnih zasedanja, između 16 i 19 sati, ili u slučaju vanrednih sednica drugog dana u mesecu (Poslovnik o radu, član 205). Usmena poslanička pitanja slikovito ilustruju suštinu ovog mehanizma: poslanik ima prvu i poslednju reč u dijalogu s predstavnikom Vlade, čime se Vlada poziva na odgovornost za svoj rad poslanicima, kao predstavnicima građana. Iako je ovo najrasprostranjeniji mehanizam parlamentarnog nadzora, vrlo precizno definisan Poslovnikom, parlamentarna većina pokazala je inovativan način da se to izbegne, npr. okončanjem sednice pre četvrtka koji je određen kao dan za poslanička pitanja. U tom smislu, nakon solidnog iskustva redovne upotrebe ovog mehanizma uspostavljenog pre deset godina, poslanička pitanja obeležila su trend privremenog opadanja između 2013. i 2018. godine (Grafikon 4).

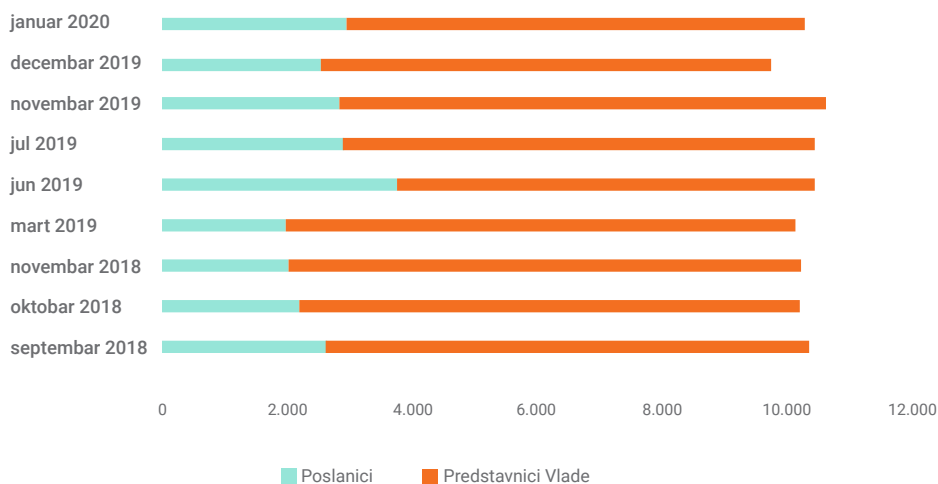
Grafikon 4. Trend u postavljanju poslaničkih pitanja



68 Mehanizam poslaničkih pitanja razlikuje se od prava poslanika da zahtevaju obaveštenja i objašnjenja od predsednika Skupštine, predsednika odbora, ministara Vlade i zvaničnika u drugim javnim vlastima i organizacijama, u pogledu pitanja iz delokruga njihovih nadležnosti koji su potrebni za vršenje poslaničke funkcije, kako je definisano u članu 287. Poslovnika o radu Skupštine, koji su zatim dužni da poslanicima odgovore pismeno u roku od 15 dana. Postupak postavljanja poslaničkih pitanja regulisan je čl. 204 do 208. Poslovnika. Vidi: Poslovnik o radu Narodne skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

Iako je dinamika upotrebe ovog mehanizma zabeležila porast u odnosu na 2018. godinu, pažljiviji pogled na način korišćenja sugerise da on služi da bi se ispunila forma umesto da suštinski doprinese kvalitetu parlamentarnog nadzora. Kvalitet mehanizma poslaničkih pitanja opao je zbog zloupotrebe vremena za pitanja i odgovore koje su članovi Vlade koristili za davanje dugih odgovora izvan teme, kao i zbog poslanika vladajuće većine koji koriste prostor za „prijateljska“ pitanja koja služe da se Vladi upute pohvale, a ne da se dobiju informacije od javnog interesa i da se članovi Vlade pozovu na odgovornost. Kako je Poslovníku o radu Skupštine izostavljen vremenski rok za odgovore predstavnika Vlade na pitanje poslanika, za razliku od ostalih parlamentata zemalja Jugoistočne Evrope, predstavnici Vlade Srbije u velikoj meri koriste ovaj propust za podiranje prostora datog opozicionim poslanicima koji postavljaju neprijatna pitanja tako što daju preopširne odgovore čija složenost, sadržaj ili informacije nisu uvek opravdani (Grafikon 5).⁶⁹

Grafikon 5. Odnos vremena posvećenog obraćanjima poslanika i predstavnicima Vlade (u sekundama)



Izvor: Otvoreni parlament

Pored toga, od 2015. godine došlo je do povećanja broja članova Vlade koji su odgovarali na pitanja poslanika, zbog čega su često preostali poslanici imali manje vremena da postavljaju pitanja. U tom smislu, prosečan broj poslanika koji su imali priliku da postavljaju pitanje predstavnicima Vlade se znatno smanjio u 2018. i 2019. godini u poređenju sa 2012. i 2013. Primera radi, ukupno 66 obraćanja poslanika i 33 obraćanja predstavnika Vlade

⁶⁹ Za više informacija o načinu na koji je mehanizam parlamentarnih pitanja definisan u parlamentima Jugoistočne Evrope, videti: Tara Tepavac, Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili fasada demokratije, Beograd: CRTA, 2019, str.19–20.

zabeleženi su 2012. godine, dok je u 2019. ovaj odnos obrnut, sa ukupno 33 obraćanja poslanika i ukupno 48 obraćanja predstavnika Vlade.

Premda bi bilo logično očekivati sveobuhvatna obraćanja predstavnika Vlade na postavljena pitanja koja imaju cilj da poslanicima pruže suštinske informacije i / ili objašnjenja, to u praksi često nije slučaj. Opsežni odgovori predstavnika Vlade često su uključivali iscrpne govore čiji je cilj bio korišćenje medijskog prostora, obezbeđenog prisustvom medija i televizijskih ekipa, za političku promociju lidera vladajuće stranke ili izjave o drugim dnevopolitičkim pitanjima, kao i za klevetu političkih protivnika. Takva zloupotreba poslaničkih pitanja rezultirala je „tabloidizacijom“ ovog mehanizma, a koja je obesmisllila njegovu svrhu.

Druga vrsta poslaničkih pitanja, mehanizam parlamentarnih pitanja koja se odnose na aktuelnu temu, potpuno je zanemarena poslednjih sedam godina, uprkos postojanju dobre prakse. U skladu s Poslovnikom, predsednik Skupštine treba da odredi datum, a najmanje jednom mesečno, kada određeni predstavnici Vlade odgovaraju na poslanička pitanja u vezi sa određenom temom (čl. 209–216). Postupak za ovu vrstu poslaničkih pitanja je precizno propisan nedvosmislenim ograničavanjem broja pitanja koja poslanik može da postavi i ograničenim vremenom predviđenim za odgovor predstavnika Vlade. Poslanička pitanja u vezi sa aktuelnom temom korišćena su pet puta u 2009. godini, dva puta u 2010. godini, tri puta u 2011. godini i ponovo dva puta u 2013. godini (Tepavac, 2019: 23–24). Međutim, nakon prvobitno dobro uspostavljene prakse, ovaj mehanizam parlamentarnog nadzora se uopšte ne koristi od 2013. godine (Grafikon 4). Inicijative koje je pokrenula parlamentarna opozicija su ignorisane, npr. predlog poslaničke grupe Demokratske stranke iz 2014. godine da sazove sednicu za pitanja o poplavama koje su rezultirale ljudskim žrtvama i materijalnom štetom.⁷⁰ Uprkos jasnim pravilima propisanim Poslovnikom, zvaničnici nisu pružili obrazloženje za apsolutno zanemarivanje ovog mehanizma, što ukazuje na nedostatak razumevanja i interesovanja za značaj ovih mehanizama.

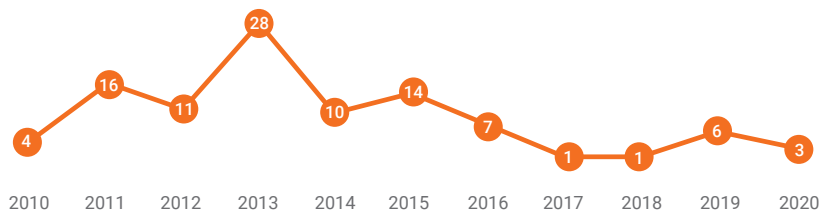
Javna slušanja, komisije i anketni odbori

Slično trendu u korišćenju poslaničkih pitanja, upotreba javnih slušanja takođe je zabeležila pad u poslednjih nekoliko godina (Grafikon 6). Javna slušanja pokreću parlamentarni odbori kako bi narodne poslanike informisali o verodostojnim informacijama i stručnim mišljenjima o zakonodavstvu ili drugim pitanjima s dnevnog

70 Radio-televizija Srbije, DS zatražila sednicu Skupštine o poplavama, 28. 5. 2014. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1608731/ds-zatrazila-sednicu-skupstine-o-poplavama.html>

reda parlamenta. Istražni oblik javnih slušanja ostvaruje se preko komisija ili anketnih odbora, a pokreće se u slučaju sumnje da su se „javni službenici neprofesionalno ponašali tokom izvršavanja svojih zadataka“.⁷¹

Grafikon 6. Trend u korišćenju javnih slušanja



Izvor: Tepavac 2019: 31; Narodna Skupština Republike Srbije

Parlamentarna slušanja korišćena su i pre njihove institucionalizacije, a zatim još češće pre deset godina, nakon što su u zakonski okvir 2010. uvedeni Zakonom o Narodnoj skupštini.⁷² Urušavanje ove dobre prakse započelo je 2014. godine, da bi bila gotovo potpuno zanemarena 2017. godini. U 2019. vladajući režim je pokušao da oživi ovaj mehanizam češćom upotrebom, ali se pokazalo da je ta učestalost samo privremena, jer su samo tri javna slušanja održana u 2020. godini. Ova promena prakse pokušaj je da se odgovori na kritiku negativnih trendova i praksi u radu Skupštine, istaknutih u izveštajima Evropske komisije. Međutim, redovnije organizovanje javnih slušanja samo po sebi nije dovoljan preduslov za njihov efikasan doprinos suštinskom parlamentarnom nadzoru. Ovaj mehanizam se još uvek ne koristi proaktivno za rešavanje trenutnih važnih pitanja koja se tiču javnosti. Učestalost organizovanja javnih rasprava sama po sebi nije presudna, već je to način na koji se parlamentarni odbor bavi uvidima i materijalima dobijenim na javnom slušanju, format zaključaka usvojenih nakon rasprave, kao i spremnost da se do kraja isprate ti materijali i uvidi, jer su upravo oni ključni preduslovi za suštinsku upotrebu ovog mehanizma. Ne postoji tradicija organizovanja javnih slušanja pre usvajanja sistemskih akata, Zakona o budžetu, godišnjih izveštaja nezavisnih institucija ili izveštaja Evropske komisije. S druge strane, opozicioni poslanici često nemaju pristup ovom mehanizmu u praksi, jer javna slušanja može pokrenuti samo skupštinski odbor na predlog jednog od njegovih

71 Na primer: Slaviša Orlović, Javna slušanja kao institucija parlamentarne, Program Ujedinjenih nacija za razvoj: 2007, str. 17-19; i Slobodan Vukadinović, Odnos između građana i poslanika posle izbora, U: Oliver Nikolić i Vladimir Đurić (ur.), Izbori u domaćem i stranom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd: 2012.

72 Javne rasprave definisane su Zakonom o Narodnoj skupštini, a detaljno propisane Poslovnikom o radu Narodne skupštine, članom 84.

članova koji dobija podršku većine članova odbora prisutnih na sednici.

Komisije i istražni odbori, kao drugi mehanizmi parlamentarnog nadzora koje pokreću parlamentarni odbori, u praksi se koriste još ređe. Predviđeni kao *ad hoc* tela, oni omogućavaju Skupštini da utvrdi činjenice u određenim pitanjima od javnog interesa ili važnim događajima ili aspektima rada izvršne vlasti. Njihova glavna razlika počiva na njihovom sastavu: dok se anketni odbori sastoje samo od poslanika, komisija može takođe da uključi predstavnike vlasti i organizacija, stručnjake i naučnike. U Skupštini je od 2000. godine organizovano ukupno osam komisija i anketnih odbora, s većinom koja nije donela nikakve konkretne rezultate uprkos svojim sveobuhvatnim izveštajima (Tepavac, 2019: 26–29).⁷³ Samo je jedan od ovih odbora razvio konkretne rezultate, dok većina izveštaja anketnih odbora nikada nije dospela na dnevni red parlamenta kako bi bila usvojena, čime nije uspela da omogući Skupštini da obaveže Vladu da preduzme predložene mere i podnese izveštaj u roku od godinu dana. Istražni odbor posvećen slučajevima nestalih beba, na čelu sa Živodarkom Dacin (jun 2005 – februar 2006), pripremio je izveštaj s konkretnim primerima koji je parlament usvojio prvi put i predložio mere koje uključuju obradu svih zahteva koje su ispunili roditelji dece nestalih beba od strane Specijalnog tužioca i posebnog Odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala.

Tokom poslednje decenije, Skupština je uspostavila samo jedan istražni odbor i pokrenula jednu parlamentarnu istragu preko komisije. Skupština je 2013. godine osnovala istražni odbor za utvrđivanje načina trošenja budžetskih sredstava Republike Srbije na teritoriji AP Kosovo i Metohija u periodu od 2000. do 2012. godine, koji je Skupštini 2014. godine podneo izveštaj koji nikada nije stigao do dnevnog reda parlamenta.⁷⁴ Na predlog predsednice parlamenta Maje Gojković, Skupština je osnovala skupštinsku komisiju za istraživanje posledica NATO bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije 1999. godine po zdravlje građana Srbije u 2018.⁷⁵ Predsednik komisije, narodni poslanik Darko Laketić, izneo je izveštaj o aktivnostima Komisije na plenarnoj sednici tokom prve sednice drugog redovnog zasedanja u oktobru 2019. godine,

73 Anketni odbori bili su posvećeni raznim temama, uključujući istragu okolnosti pokušaja atentata na Vuka Draškovića na Ibarskoj magistrali (odbor je formiran krajem 2000. godine), okolnosti ubistva ministra odbrane Pavla Bulatovića (odbor je formiran 2001. godine), navodno prisluškivanje kancelarija predsednika SRJ Vojislava Koštunice po nalogu Vlade (2002), činjenice i okolnosti u trgovini električnom energijom i srodnim finansijsko-bankarskim poslovima (2004), činjenice i okolnosti izbora za Skupštinu grada Beograda 2004. godine (2004), postupci nadležnih javnih organa u postupku privatizacije preduzeća „Knjaz Miloš“ iz Aranđelovca (2005), ispitivanje slučaja nestalih beba (2005).

74 Vidi: Kako su trošene pare za Kosovo, nedeljnik „Vreme“, 17. april 2014, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1191488>; i M. Čekerevac Anketni odbori rade, rezultati izostaju, dnevni list Politika, 27. maj 2013. Izveštaj anketnog odbora, usvojen na 11. sednici ovog odbora 14. aprila 2014. godine, dostupan na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/izvestaj_odbori/VERZIJA%20IZVESTAJA%20NS%2014.%20APRIL%20FINAL.doc

75 Za više informacija pogledajte Odluku Narodne skupštine Republike Srbije, RS br. 26, Beograd, 18. maj 2018. Dostupno na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/activities/RS26-18.pdf>

pošto je na dnevnom redu ove sednice bila odluka o izboru novih članova komisije.⁷⁶ Osim ovog obraćanja i konferencije za štampu, održane u martu 2019. godine, prema saznanjima autora, Skupštini dosad nisu dostavljeni konkretni rezultati rada komisije.⁷⁷ U tom smislu, istraživanja pokazuju da dosad ovaj mehanizam u celini nije uspeo da suštinski doprinese kvalitetu parlamentarnog nadzora.⁷⁸

Slab nadzor u parlamentarnim odborima

Parlamentarni odbori, kao stalna radna tela parlamenta, ključni su elementi njegovog rada, koji nose prava i odgovornosti koje u velikoj meri utiču na rad Skupštine u nadzoru izvršne vlasti. Često se smatraju mestom gde se odvija pravi parlamentarni rad ili kao „najsistematičniji metod nadzora izvršne vlasti“ (Beetham, 2008: 128).

Pored njihove uloge u zakonodavnom procesu, srpski normativni okvir takođe predviđa ulogu odbora, uključujući nadgledanje sprovođenja politike Vlade i izvršavanje zakona i drugih akata; razmatranje planova rada i izveštaja ministarstava, drugih javnih vlasti, organizacija i tela; razmatranje inicijativa, predstavki, žalbi i predloga u okviru njihovog delokruga rada; organizovanje javnih rasprava itd. (Poslovnik, član 44). Međutim, njihova stvarna moć je u praksi ograničena voljom vladajuće većine, kao i kapacitetima i resursima njihovih članova i osoblja koji se često ne podudaraju s Vladinim.

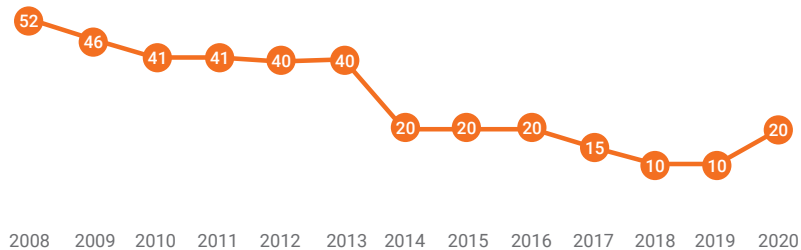
Za razliku od dobre prakse koja se održala u prvoj deceniji 2000. godine, ravnoteža u rukovodstvu odbora se izmenila tokom proteklih godina. Raspodela mesta predavajućih u parlamentarnim odborima između većine i opozicije promenjena je na štetu opozicionih poslanika, s trendom stalnog smanjenja broja parlamentarnih odbora predvođenih predsednicima koji nisu pripadali vladajućoj većina tokom poslednja četiri skupštinska saziva (Grafikon 7). U 2008. godini polovinu odbora su predvodili poslanici koji nisu deo vladajuće većine, dok su u 2020. samo dva od 20 parlamentarnih odbora imala predsednike parlamentarne manjine (pre izbora 2020. godine).

76 Za više detalja o sednici i stenografskim beleškama (samo na srpskom), pogledajte zvaničnu veb-stranicu parlamenta na: http://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Drugog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2019._godini.37437.941.html

77 Za više detalja pogledajte video-snimak konferencije za štampu, dostupan na veb-stranici parlamenta: http://www.parlament.gov.rs/Predsednik_Komisije_za_istragu.36198.43.html

78 Za više detalja o anketnim odborima i njihovom radu, videti: Jovana Gligorijević Gde su bebe, a gde svi drugi, nedeljnik „Vreme“, 6. decembar 2007, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=541828>; Dimitrije Bolta Anketnim odborom do čorsokaka, Istinomer, 24 maj. 2018, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/clanak/2335/Anketnim-odborom-do-corsokaka>; i Tatjana Lazić Izazovi i perspektive nadzora izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama. U: „Pregled“ – Časopis za društvena pitanja 3/2014, Univerzitet u Sarajevu.

Grafikon 7. Procenat parlamentarnih odbora kojima predsedava poslanik koji ne pripada vladajućoj većini



Izvor: Tepavac 2019; Narodna Skupština Republike Srbije

Struktura odbora u Skupštini Srbije odražava sastav parlamenta, proporcionalno predstavljajući poslaničke grupe u odnosu na ukupan broj članova odbora (Poslovnik, član 23). U tom smislu, uticaj manjinskih frakcija u parlamentu je *de facto* ograničen bez podrške poslanika iz vladajuće većine. Istovremeno, rezultati njihovih istraga predstavljaju se Skupštini u obliku izveštaja ili zaključaka o kojima u plenumu treba da se raspravlja i glasa. Međutim, procedure za odlučivanje i praćenje aktivnosti koje vrši izvršna vlast su nejasne. Stoga se često nađu na dnevnom redu Skupštine s velikim zakašnjenjem, a na kraju izostaje epilog o načinu na koji izvršna vlast isprati ispunjenje svojih preporuka.

Konačno, funkcionisanje parlamentarnih odbora u većini slučajeva karakteriše opšti nedostatak efikasnosti. Članovi odbora svoj posao uglavnom obavljaju formalno i brzopletu, umesto da se suštinski bave temama koje su na dnevnom redu. Stoga se veliki broj zakona menja ubrzo nakon usvajanja, što ukazuje na neadekvatnu pripremu. Ilustrativan primer je Pravosudni odbor koji je prilikom razmatranja Predloga Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 50 sekundi odbacio ukupno 124 amandmana koje je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podneo (Tepavac, 2019: 39). Slično tome, članovi Odbora za odbranu i unutrašnje poslove, koji su se sastali u decembru 2019, uspeli su da razmotre dnevni red od šest tačaka u ukupno 28 minuta, uključujući predloge Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane Republike Srbije, predloge za izmene i dopune dva zakona, potvrdu Sporazuma o odbrambenoj saradnji sa Češkom i Odluku o angažovanju srpskih oružanih i odbrambenih snaga u multinacionalnim operacijama van granica Srbije (Jelena Pejić Nikić 2020: 33).

Površna saradnja s nezavisnim institucijama

Sposobnost parlamenta da poziva Vladu na odgovornost u različitim specifičnim aspektima svog rada pojačana je saradnjom s nezavisnim institucijama kao što su: ombudsman, Komisija za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Agencija za borbu protiv korupcije i drugo. Ove institucije, zadužene za nadzor nad radom upravnih organa i drugih tela ili organizacija koje vrše javna ovlašćenja u okviru svog rada, putem svojih redovnih i posebnih izveštaja obaveštavaju skupštinske odbore za koje je nadležna izvršna vlast i ukazuju na goruća pitanja i potencijalne probleme te nude konkretne preporuke za unapređenje. Pored toga, doprinose i kvalitetu normativnog okvira pokretanjem zakona i / ili davanjem mišljenja o nacrtima zakona i propisa u skladu s njihovim delokrugom rada.

U brojnim izveštajima nadzornih institucija, kao i međunarodnih organizacija, njihova saradnja se u praksi tokom prethodnih godina karakteriše kao prilično površna i nezadovoljavajuća. Razvijene nezavisne institucije redovno podnose svoje godišnje izveštaje Skupštini do sredine ili kraja marta svake godine, u zavisnosti od institucije. Parlamentarni odbori su uglavnom ispunili svoju dužnost i organizovali sednice kako bi raspravljali o svojim redovnim godišnjim izveštajima i podnosili Skupštini nacрте zaključaka o svojim izveštajima. Međutim, Skupština je četiri godine zaredom, između 2015. i 2018. godine, zanemarivala raspravu o ovim izveštajima, kao i o predlozima zaključaka o izveštajima, ne obazirući se na normativne odredbe koje propisuju obavezu da se raspravlja o izveštajima i zaključcima na prvoj narednoj sednici koje se održava nakon što odbori dostave predloge (Poslovnik o radu, čl. 237–241). Godišnji izveštaji nezavisnih institucija za 2018. godinu konačno su razmatrani na plenarnom zasjedanju, sa zakašnjenjem, tokom tri zasjedanja 2019. godine. O njihovim izveštajima za 2019. ponovo se raspravljalo sa zakašnjenjem na plenarnom zasjedanju, decembra 2020.⁷⁹ Međutim, svrha ovih rasprava nije ispunjena, jer se o izveštajima ne raspravlja suštinski, zbog bojkota opozicionih poslanika 2019. godine, nedostatka pluralizma u skupštinskom sastavu od 2020. godine, kao i zloupotrebe obraćanja poslanika iz vladajuće stranke koji se često fokusiraju na pitanja koja nisu direktno povezana sa izveštajima. Štaviše, zaključci koje je parlament usvojio na osnovu ovih izveštaja pokazali su još jednom puko formalističko poštovanje procedura, umesto namere da se izveštajima smisleno bavi u cilju vršenja suštinskog parlamentarnog nadzora.

79 Izveštaji šest nezavisnih tela za 2018. godinu razmatrani su na 24. posebnoj sednici, održanoj u junu 2019. godine, 25. posebnoj sednici u julu 2019. godine i prvoj sednici drugog redovnog zasjedanja, održanoj u oktobru 2019. godine. Razmatrani su izveštaji za 2019. godinu Agencije za borbu protiv korupcije, Fiskalnog saveta, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i Komisije za hartije od vrednosti i usvojeni zaključci na petoj sednici drugog redovnog zasjedanja 2020. godine, održanoj 1. decembra 2020. godine i razmotreni su izveštaji ombudsmana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2019. godinu, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti i Državne revizorske institucije i usvojeni zaključci na drugoj posebnoj sednici 12. zakonodavnog tela, održanoj 26. decembra 2020.

Praksa Skupštine da zajedno s Vladom kontroliše primenu preporuka nezavisnih tela nikada nije razvijena i normalizovana. Zaključci koje je Skupština usvojila 2013. i 2014. godine o izveštajima nezavisnih tela, obavezivali su Vladu da redovno izveštava o svojim aktivnostima i merama preduzetim u cilju izvršavanja preporuka nezavisnih tela. Međutim, iako je Vlada ipak uspostavila mehanizam izveštavanja u skladu sa ovim zahtevom iz 2014. godine, ni o jednom od ovih izveštaja nije bilo reči na plenarnom zasedanju niti su bili dostupni javnosti. Nije bilo javno dostupnih informacija o praćenju zaključaka koje je Skupština usvojila na osnovu izveštaja nezavisnih tela. Ovi kontinuirani izazovi i dalje koče saradnju između Skupštine i ovih tela i ometaju delotvoran nadzor nad izvršnom vlašću, kao i proaktivniju ulogu parlamenta u zahtevanju redovnih izveštaja o aktivnostima Vlade radi sprovođenja zaključaka i preporuka nezavisnih tela (Tepavac, 2015). Način na koji Skupština saraduje s nezavisnim telima ukazuje na suštinsko nerazumevanje uloge i koristi od ovih nadzornih mehanizama i / ili ogroman nedostatak volje da se sa njima smisleno stupi u kontakt kojim bi se doprinelo sprovođenju suštinskog nadzora i kontrole nad učinkom izvršne vlasti.

Delovanje parlamenta u vreme virusa korona

Urušavanje položaja i uticaja parlamenta nastavilo se nakon krize s virusom korona daljom centralizacijom vlasti od strane izvršne vlasti i deparlamentarizacijom (Orlović, 2020: 87–88). Alarmantni nedostatak parlamentarne aktivnosti u prvim mesecima sanitarne krize, dugi zastoji u radu Skupštine, potpuni deficit parlamentarnog nadzora i rastuće tenzije na plenarnom zasedanju označili su kraj 11. skupštinskog saziva (2016–2020).

U prvim nedeljama krize Skupština je bila faktički suspendovana (Tepavac i Branković, 2020a: 26). Odluka o proglašenju vanrednog stanja zbog pandemije covid-19 doneta je van parlamenta, a potpisali su je predsednik Republike, premijer i predsednik Skupštine na osnovu diskutabilnog tumačenja ustavne odredbe, izazivajući široku zabrinutost (Orlović, 2020: 86–87).⁸⁰ Neaktivan tokovo gotovo dva meseca krize, parlament se sastao ukupno tri puta između uvođenja vanrednog stanja početkom marta

80 Prema Ustavu, parlament je nadležan za proglašenje vanrednog stanja (član 107, kao i za organizovanje i obezbeđivanje mera u slučaju vanrednog stanja (član 97). U odredbi posvećenoj vanrednom stanju (član 200), Ustavom je propisano da: „Narodna skupština proglašava vanredno stanje“, ali i da „kada Narodna skupština nije u stanju da se sastane, odluku o proglašenju vanrednog stanja donosi predsednik Republike, zajedno s predsednikom Narodne skupštine i premijerom, pod istim uslovima kao i Narodna skupština“ navodeći dalje da je „Narodna skupština potvrđuje u roku od 48 sati od njenog donošenja, odnosno čim bude u mogućnosti da se sastane. Ako Narodna skupština ne potvrdi ovu odluku, odluka prestaje da važi završetkom prve sednice Narodne skupštine održane po proglašenju vanrednog stanja“. Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

2020. i kraja mandata krajem juna 2020.⁸¹ Činjenica da je predsednik Skupštine čekao 44 dana da sazove Skupštinu da potvrdi ovu odluku, ne nudeći javno opravdanje za odugovlačenje, dodatno je pogoršala renome Skupštine koji po Ustavu ima značajne nadležnosti u ovako vitalnim okolnostima.

Nakon formalnog ponovnog aktiviranja Skupštine, sazvane u aprilu 2020. godine, osim ograničenih zakonodavnih aktivnosti, povezanih s potvrđivanjem proglašenja vanrednog stanja i njegovim ukidanjem, parlament nije preduzimao značajne napore da kontroliše planove Vlade, aktivnosti i mere preduzete kao odgovor na krizu uzrokovanu virusom korona, uprkos zahtevima opozicije. I dalje se ćutalo o gorućim pitanjima koja su izazvala veliku zabrinutost javnosti tokom krize, kao što su optužbe za policijsku brutalnost tokom masovnih protesta građana u proleće 2020, manipulacije zvaničnim statistikama o broju zaraženih i umrlih od covid-19, kao i pozivi za preispitivanje odluka Vlade i planova za suočavanju sa sanitarnom krizom. Porast tenzija pre parlamentarnih izbora održanih u junu 2020. kulminirao je fizičkim obračunima. Pet poslanika su čak štrajkovali glađu u maju 2020. godine. Primećena je sve veća učestalost uvreda, zastrašivanja i klevetanja svih koji su kritikovali vladajuću većinu u plenarnom zasedanju, što je podsećalo na zapaljivu retoriku iz devedesetih (Tepavac i Branković, 2020b: 34).

Neprihvatljiv rečnik i zloupotreba plenarnih rasprava za kampanje blaćenja nastavljene su u 12 sazivu Skupštine. Novi parlamentarni saziv konstituisan je nakon potvrđivanja poslaničkog mandata na samom kraju zakonom propisanog roka, nakon čega je usledilo odugovlačenje u izboru predsednika Skupštine od dva i po meseca, što je procedura koja je obično trajala nedelju dana (Otvoreni parlament, 2020b). Pored toga, zastoj u uspostavljanju skupštinskih radnih tela ostavio je Skupštinu u praznom hodu tokom većeg dela jeseni, što je posledično prouzrokovalo niz ozbiljnih problema u funkcionisanju državnog sistema. Na primer, ometan je izbor i imenovanje službenika iz nezavisnih institucija, što je direktno remetilo njihov rad (Nikolić, 2020).

Do sada, osim određenih poboljšanja u poštovanju Poslovnika i češćih sastanaka kolegijuma, nije zabeležen suštinski napredak u radu 12. saziva, kako u pogledu parlamentarnog nadzora tako i u pogledu suzbijanja uvredljive i neprihvatljive retorika na plenarnim zasedanjima. Rezultati izbora 2020. doneli su najveći nedostatak pluralizma u sazivu u poslednje tri decenije, budući da je izborna lista vladajuće Srpske napredne stranke osvojila više od dve trećine mesta (188 od 250). Osim manjinskih partija i SPAS-a na čelu sa Aleksandrom Šapićem, koji su se na izborima takmičili kao formalna opozicija, nijedna opoziciona stranka nije ušla u novi saziv jer su jedni bojkotovali rad parlamenta i izbore, a drugi nisu uspeli da pređu istorijski najniži cen-

81 Informacije o svim održanim sednicama dostupne su na zvaničnoj veb-stranici Narodne skupštine Republike Srbije, <http://www.parlament.gov.rs/activities/national-assembly/activities-archive/3-june-2016-legislature/sessions.4211.html>

zus. Vladajuća Srpska napredna stranka dominirala je ovim faktički jednopartijskim sazivom, gde samo sedam od 250 poslanika ne pripadaju parlamentarnoj većini i pri čemu su svi iz manjinskih partija. Uprkos potpunoj dominaciji u parlamentu, poslanici vladajuće većine nastavili su da koriste svoja obraćanja za vređanje i napadanje predstavnika vanparlamentarne opozicije u sinhronizovanim kampanjama blaćenja, kao i sve druge kritičare vladajućeg režima koji dolaze iz medija, akademske zajednice, civilnog društva, pravosuđa, službi zdravstvene zaštite itd. Ton koji je preovladavao na plenarnom zasedanju na kraju 2020. godine nadmašio je čak i strašne prizore iz devedesetih, u vreme kada je vladajuća Socijalistička partija Srbije imala 194 poslanika i 77% mandata.

Zaključak: Skupština u senci izvršne vlasti

Uprkos solidnom ustavnom uređenju koje predviđa snažno zakonodavno telo, položaj i uticaj parlamenta ometala je preovlađujuća centralizacija vlasti u rukama izvršne vlasti, čineći je u praksi u velikoj meri zavisnom od odluka Vlade, a posebno predsednika.⁸² Pored toga, kao rezultat sve učestalijih zloupotreba mehanizama i opstrukcija, Skupština je postala puka fasada umesto hrama demokratije, kojem se teži u zakonodavnom okviru.

S koncentracijom moći u rukama izvršne vlasti tokom protekle decenije, Skupština je češće delovao kao marginalizovana „mašina za glasanje“, instrument koji potvrđuje zakonodavne inicijative Vlade i aplaudira odlukama izvršne vlasti, umesto da vrši nadzor i poziva Vladu na odgovornost. Umesto prostora za istinski dijalog usmeren ka izradi zakona, poboljšanju politika i raspravi o gorućim socijalnim pitanjima, parlament je proteklih godina uglavnom služio kao pozornica za napad i klevetanje opozicije, kao i svih drugih glasova koji kritikuju aktivnosti i odluke vladajućih stranaka, uz beskrajne pohvale svim aktivnostima i politikama koje sprovodi predsednik vladajuće stranke, aktuelni predsednik Republike Srbije.

Neki koraci ka poboljšanju funkcionisanja Skupštine i smanjenju opstrukcija zabeleženi su u drugom delu 2019. godine, posle najava predsednika Republike i predsednika Skupštine da će se okončati određene negativne prakse koje su podrivale delotvornu primenu zakonodavnih i nadzorna uloga. To je uključivalo smanjenje upotrebe hitne procedure i opstrukcija (*filibastera*), kao i češće korišćenje mehanizma poslaničkih pitanja i javne rasprave, razmatranja izveštaja nezavisnih tela na plenarnoj sednici, rasprava o predlogu Zakona o budžetu i Zakona o usvajanju završnog računa nakon pauze duge sedamna-

82 Opšti stav Vlade i predsednika Republike propisan je Ustavom Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

est godina.⁸³ Saopštenje je usledilo nakon značajnog pritiska koji su vršili predstavnici opozicije i civilnog društva, kao i posle naročito kritičnog Izveštaja o Srbiji za 2018. godinu koji je objavila Evropska komisija, a u kojem se traže neodložne promene negativne prakse i restitucija međupartijskog dijaloga (Evropska komisija, 2020). U isto vreme, promene u parlamentarnoj praksi podudarale su se s bojkotom izbora 2020. godine, što je ostavilo plenarne sednice, kao i većinu parlamentarnih odbora *de facto* bez opozicije.

Međutim, promene nisu dovele do značajnog poboljšanja rada Skupštine. Opšti učinak 11. saziva Skupštine Srbije (2016–2020) pred kraj mandata počiva na slici degradiranog položaja i uticaja u srpskoj državi. Centralizacija vlasti u rukama izvršne vlasti, pretežno Predsednika, eskalirala je nakon epidemiološke krize. U prvim mesecima krize bio je primetan potpuni nedostatak interesa Skupštine, koja je sa zabrinjavajućom lakoćom prihvatila sopstvenu *de facto* suspenziju, ne preduzimajući konkretne korake da povrati svoju ulogu u zakonodavnom procesu, kako bi se osigurala istinska kontrola izvršne vlasti, koja bi omogućila značajno učešće opozicije u cilju uspostavljanja međupartijskog dijaloga ili ulaganja bilo kakvih napora da se osigura da je odgovornost poslanika usmerena prema interesu građana, a ne interesu njihovih političkih partija.

Dalje urušavanje se nastavilo i u novom 12. sazivu, konstituisanom posle izbora 2020. godine, koji su doneli najveći nedostatak pluralizma u Skupštini u poslednjih trideset godina. Posle dugog zastoja u njegovom aktiviranju, prva tri meseca novog saziva parlamenta otkrila su prilično sumornu sliku koja više podseća na glavni odbor vladajuće Srpske napredne stranke nego na najviše predstavničko telo. Iz tog razloga, osim nastavka formalističkih promena u proceduralnim aktivnostima Skupštine, šanse da se preokrenu tekući trendovi u dominaciji vladajuće većine u zakonodavnom procesu i nedostatak parlamentarne kontrole nad izvršnom vlašću gotovo da i ne postoje tokom ovog saziva.

83 Ukupno 17 zakona o završnom računu usvojeno je na plenarnoj sednici u decembru 2019. godine, uključujući Zakon o završnom računu za 2018. godinu, koji pokriva period od 2002. do 2018. Iako redovna rasprava i usvajanje Zakona o završnom računu predstavljaju ključni preduslov za sveobuhvatno planiranje budžeta, razmatranje i usvajanje ovih zakona s višegodišnjim zakašnjenjem obesmišljava proces i umanjuje njegov značaj.

Literatura

Beetham, David (2008). Parliament and Democracy in the Twenty-First Century, United Nations Development Program.

Bertelsmann Stiftung (2020). BTI 2020 Country Report – Serbia. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_SRB.pdf

Bolta, Dimitrije (2018). Anketnim odborom do ćorsokaka, Istinomer, dostupno na: <https://www.istinomer.rs/clanak/2335/Anketnim-odborom-do-corsokaka>

Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006.

CRTA (2019). Istraživanje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji, Beograd: CRTA, dostupno na: <https://crt.rs/wp-content/uploads/2020/07/Crta-Ucesce-gradjana-u-demokratskim-procesima-2019-Final.pdf>

Đurašinović Radojević, Dragana (2012). Zakonodavna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije. U: Slaviša Orlović (prir.), Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore.

European Commission (2000). Serbia 2020 Report, Brussels, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

Fish, Steven and Kroenig, Matthew (2009). The Handbook of National Legislature: A Global Survey. Cambridge: Cambridge University Press.

Fish, Steven (2006). Stronger legislatures, Stronger democracies. Journal of Democracy, Vol 17. No 1.

Freedom House (2020). Freedom in the World 2020 – Serbia Country Report, <https://freedom-house.org/country/serbia/freedom-world/2020>

Freedom House (2020b). Freedom in the World 2020. A Leaderless Struggle for Democracy, Washington DC, 2020.

Gligorijević, Jovana (2007). Gde su bebe, a gde svi drugi, nedeljnik „Vreme“, dostupno na: <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=541828>

Gregory, Roy (1990). Parliamentary Control and the Use of English, Parliamentary Affairs, 43 (1): 59–77.

King, Anthony (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany, Legislative Studies Quarterly 1(1), pp. 11–36.

Zakon o Vladi. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2005.

Zakon o Narodnoj Skupštini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 9/2010.

Lazić, Tatjana (2014). Izazovi i perspektive nadzora izvršne vlasti u parlamentarnim demokratijama. U: „Pregled“ – Časopis za društvena pitanja 3/2014, Univerzitet u Sarajevu.

Lavrič, Miran and Florian Bieber (2021). 'Shifts in Support for Authoritarianism and Democracy in the Western Balkans, Problems of Post-Communism', 68:1, 17–26, DOI: 10.1080/10758216.2020.1757468

Lončar, Jelena and Dušan Spasojević (2013). Odnos vlasti i opozicije u Skupštini Republike

Srbije. U: Slaviša Orlović (Ed.), *Iskušenja parlamentarizma*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung: Centar za demokratiju.

Luhrmann, Anna and Staffan Lindberg (Eds.) (2020). *Autocratization Surges—Resistance Grows. Democracy Report 2020*, V-Dem Institute, 2020. https://www.v-dem.net/media/filer_public/de/39/de39af54-0bc5-4421-89ae-fb20dcc53dba/democracy_report.pdf

Mounk, Yascha and Roberto Foa (2018). The End of the Democratic Century, *Foreign Affairs* 97 (3), pp. 29–36.

Nikolić, Mirjana. (2020). I nezavisne institucije trpe zbog odlaganja sednica Skupštine, *Istinomer*, <https://www.istinomer.rs/analize/i-nezavisne-institucije-trpe-zbog-odlaganja-sednica-skupstine/>

NovaS (2020). Ipsos: Građani najviše veruju Vučiću, podržavaju i mere, 22. 4. 2020. <https://nova.rs/vesti/politika/ipsos-gradani-najvise-veruju-vucicu-podrzavaju-i-mere/>

Otvoreni parlament (2020b). „Vremeplov čekanja, formiranje Skupštine“, 18. 8. 2020, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/175>

Orlović, Slaviša (2007a). Nadležnost parlamenta. U: Pavlović, V., Orlović S. (prir.), *Dileme i izazovi parlamentarizma*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.

Orlović, Slaviša. Javna slušanja kao institucija parlamentarne prakse, Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Orlović, Slaviša (2020). Pad demokratije i redukcija ljudskih prava i sloboda u vreme pandemije: slučaj Srbija. U: Orlović, Slaviša (Ed) *Politički život*: br. 18, jul 2020, Beograd: Centar za demokratiju, Fakultet političkih nauka, str. 81–100.

Otvoreni parlament (2018a). Razvojni put budžeta Republike Srbije. U: *Parlament pod lupom*, Bilten br. 2: <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%202%20-%20November%202018.pdf>

Otvoreni parlament (2018b). Sprečavanjem rasprave o amandmanima na budžet obesmišljava se parlament. U: *Parlament pod lupom*, Bilten br. 3. <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%203%20-%20Decembar%202018.pdf>

Otvoreni parlament (2020a). Šta je obeležilo XI saziv Narodne skupštine, <https://otvoreniparlament.rs/aktuelno/165>

Pajvančić, Marjana (2007). Zakonodavni postupak. U: Pavlović, V. i S. Orlović (prir.), *Dileme i izazovi i parlamentarizma*, Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka.

Pajvančić, Marjana (2008). *Parlamentarno pravo*, Beograd: Konrad Adenauer predstavništvo Beograd.

Pejić, Irena (2011). *Parlamentarno pravo*, Niš: Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu.

Radio-Televizija Srbije, DS zatražila sednicu Skupštine o poplavama, 28. 5. 2014. <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1608731/ds-zatrazila-sednicu-skupstine-o-poplavama.html>

Pejić Nikić, Jelena (Ed) (2020). Preugovor alarm. Izveštaj o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24. Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku. http://preugovor.org/upload/document/alarm_izvetaj.pdf

Poslovnik Narodne Skupštine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/2012.

Spasojević, Dušan (2012). Kontrolna funkcija Narodne skupštine Republike Srbije. Slaviša

Orlović (ed.), Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore, Beograd, Sarajevo, Podgorica: Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Sarajevski otvoreni centar, Fakultet političkih nauka – Univerzitet Crne Gore.

Stojiljković, Zorana i Dušan Spasojević (2018). Populistički Zeitgeist u 'proevropskoj' Srbiji", *Politička misao*, Vol. 55 No. 3: 104–128, str. 121, doi.org/10.20901/pm.55.3.04

Tepavac, Tara (2015). Nezavisna tela i Narodna skupština Republike Srbije: suštinska ili simbolična saradnja?, Beograd: Evropski pokret u Srbiji.

Tepavac, Tara (2019). Narodna skupština Republike Srbije: Hram ili fasada demokratije, Beograd: CRTA.

Tepavac, Tara i Tamara Branković (2020a). 'Serbia'. In: Max Brändle et al., *Democracy and the State of Emergency. Report One*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 28–31, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16119.pdf>

Tepavac, Tara i Tamara Branković (2020b). 'Serbia'. In: Max Brändle et al., *Democracy and the State of Emergency. Report Three*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 33–37, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/16286.pdf>

Vučičević, Dušan i Jović, Nikola (2020). Odlazak mladih I nepoverenje u politiku u Srbiji, Beograd: Vestminsterska fondacija za demokratiju, Srbija, maj 2020. <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/05/WFD-Serbia-Istraz%CC%8Civanje-i-analiza-Odlazak-mladih-i-nepoverenje-u-politiku-2020.pdf>

Vukadinović, Slobodan (2012). Relation between Citizens and MPs after Elections. In: Oliver Nikolić and Vladimir Djurić (eds.), *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd.

Zorić, Ognjen (2018). Građani više veruju Vučiću nego institucijama, *Radio Slobodna Evropa*, 11. 12. 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/istrazivanje-percepcija-korupcije/29650133.html>